

# 広島大学学術情報リポジトリ

## Hiroshima University Institutional Repository

Title	地域環境問題における「地元」：中海干拓事業を事例として
Auther(s)	浅野, 敏久
Citation	環境社会学研究 , 5 : 166 - 182
Issue Date	1999
DOI	
Self DOI	
URL	<a href="http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/00045642">http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/00045642</a>
Right	Copyright (c) 1999 環境社会学会
Relation	



浅野：地域環境問題における「地元」

# 地域環境問題における「地元」

—中海干拓事業を事例として—

浅野 敏久

(広島大学)

地域環境問題において「地元」や「よそ者」という言葉を耳にする。どちらが正しいと単純に判断すべきものでなく、分けることで問題を解決できるものでもない。それにもかかわらず、関係者が自らの当事者としての正当性を高め、対立者のそれを低める方便として用いられている。本稿では中海干拓問題を通じ、「地元」が空間的な意味でどう使われているのか、事業推進派と反対派の立場から捉えた。

行政は、当事者地域を、県や市町村を単位として、事業の影響を受けるかどうかでなく、事業の対象地があるかどうかで定める。一方、反対運動にも当事者としての「地元」意識がある。ただし、その範囲を設定せず、曖昧な「地元」概念を臨機応変に使い分ける。県や流域を代表する運動であると主張する一方で、問題を追求する際には湖と関わる生活圏を想定する。「地元」概念は、開発がらみの環境問題において事業推進派・反対派の双方にとって戦略的な資源のひとつである。想定する当事者範囲の違いが環境問題についての相互理解や合意形成を妨げるとも考えられる。計画論としての当事者の空間的線引きについて、その是非を問うことはもちろん、それを用いるのであればその方法やあり方について議論することが必要である。

キーワード：中海、宍道湖、公共事業、環境運動、地域性

## 1. はじめに

### 1.1. 環境問題における「地元」と「よそ者」

人間は、化学物質を排出するような目に見えない形で環境を変えることもあれば、目に見える土地や空間の改変も行う。環境の変化はそれだけで環境問題となることはない。ある現象を問題として提起する主体が存在し、それを共通の問題として認識する人々が現れ、なんらかの行動が起きるレベルにまで広がって環境問題になる。土地の改変は時としてさまざまな社会問題に発展する。現在、大規模公共事業に伴う環境改変が全国的な問題になっている。これら地域開発にからむ環境問題を具体的に理解し解決策を探るためには、問題を地域から切り離すことはできない。対象となる場所の持つ機能や意味、利用価値などが問われるとともに、開発事業の背景や問題を提起した主体、それを自分たちのことと認識した人々が、その地域と不可分な存在だからである。

本稿では、環境変化を社会問題化する存在のひとつである住民運動に注目し、住民運動と地域との関わりについて考える。これまで浅野（1990, 1997, 1998）は、土地利用や地域計画への関心から、それに影響を与える存在としての住民運動、特にその地域性について論じてきた。ここではこれらを踏まえて環境問題における「地元」について考察する。

鬼頭 (1996, 1998) は、「よそ者」論において「地元」について言及している。「よそ者」を環境運動に普遍的な視野を提供し、当たり前だから気づかない自分たちの自然との関わりを再認識するなどの、新たな視点を外から導入する役割を果たす存在と捉え (鬼頭, 1998:44)、「地元」を環境運動において自然の災害や過疎といった地域的な問題に論拠をおく存在と捉える。「よそ者」と「地元」の関係は固定的でなく、「地元」の持つ地域的視点と「よそ者」の導入する普遍的視点が絡み合うように相互に変容を遂げ、お互いにダイナミックな関係を持ちうる (鬼頭, 1998:53)。論考に際し鬼頭は、いくつか想定できる「よそ者」概念のうち「利害や理念の点において、当該地域の地域性を越え、普遍性を自認している人」 (鬼頭, 1998:44) という面に注目し、どこで暮らしているか、いつから暮らしているかは恣意的であるとして重きを置いていない。

「地元」と「よそ者」は一对として成り立つので、この視点で「地元」を捉えれば、どこにいつから住んでいるかは二義的なものということになる。しかし、本稿では、あえて恣意的な線引きによってつくられる「地元」について事例を通じて考える。「地元」が恣意的であるというのは、「地元」という当事者地域の範囲として、誰もが納得できる明確な線を地図上に引くことは不可能で、意図したかどうかにかかわらず、関係する各主体の都合に応じて範囲が想定されるにすぎないということである。

「地元」は、開発賛成派が環境運動の担い手に対して「よそ者」というスティグマを投げつける拠り所として使われるだけでなく、環境運動の担い手自身が自らを正当化し運動を広げる手段としても使われている。曖昧な「地元」の概念は、事業推進派・反対派双方の自己正当化のために使われており、地域の環境問題を理解する上で重要な視点になる。また、地域計画における当事者設定や住民参加などを考える場合にも「地元」の使われ方やその問題点を検討することは有意義である。鬼頭の「よそ者」論とは方向が異なる<sup>(1)</sup>が、幅広い分野から「地元／よそ者」論にアプローチし、議論を深めることも必要であろう。

## 1.2. 空間圏域としての受益圏・受苦圏

ところで、「地元」には立場や戦略によりさまざまな範囲設定の仕方があり、そのずれが問題を起こしたり、かみ合わない議論の原因になることがある。地域の環境問題を圏域概念のずれに注目して理解しようとする見方として、受益圏・受苦圏の考え方がある (船橋・長谷川ほか, 1985; 船橋, 1995)。本稿においても、「地元」の範囲を設定する基準のよりどころとして、受益圏・受苦圏の視点は有効と考える。

これまでに論じられている受益圏・受苦圏の考え方では、圏域を必ずしも空間的なものに限定せず、社会的属性として理解することもできるが、本稿では空間的な広がりとしての圏域に焦点を絞る。言い換えると、当事者の空間的範囲を意識して環境問題における「地元」とは何かを考えたい。

当事者の範囲として空間的な線を引き出すことは恣意的にならざるをえないが、計画立案や交渉の過程では、空間的な範囲が設定され、それが前提になることが多い。また、環境運動において、当事者であることをいかにアピールするかは重要な戦略になっており、住民投票の請求やさまざ

浅野：地域環境問題における「地元」

まな訴訟もそのひとつと考えられる。このような場面で当事者の空間的範囲は、論争の主題にはならないが、大きな問題になる。

本稿の課題は、事業推進派と反対派が、それぞれどのように当事者の空間範囲としての「地元」を定め、使い分けているのか、また、それがそれぞれの主張においてどのような意味を持ち、どのような効果をもたらしているのかを示すことである。

「地元」は「地元の声」とか「地元の代表」などとして用いられるが、時に「地域住民」とも言い換えられる。この場合は「地域住民」が生活している範囲が「地元」とみなせる。このように「地元」を意識していても「地元」の語が用いられるとは限らない。

本稿では積極的に使われた「地元」の語や「地元」か否かが直接問題になったことを手がかりに論を進めるのではなく、計画や各種の行動・主張において意識されたとされる空間的な範囲に注目する。事業の推進派や反対派にとっての「地元」は、個別の主張や行動の中に表現されていると考え、それぞれの活動の地域的展開や主張からうかがわれる空間的範囲の意識について事例をみながら明らかにする。

本論となる3、4節で計画や反対運動の展開を淡々と記述しているような印象を与えるかもしれないが、そこで描こうとしていることが「地元」と意識される空間の具体的な姿であると考え

## 2. 中海干拓事業と研究対象地域

本稿は、反対運動により開発事業が中断した中海干拓事業を取り上げる。以下は、1988年と1997年に行った現地での関係者からのインタビューと、事実関係を編年的に整理するために用いた新聞記事、その他、書籍、論文、報告書、機関誌、パンフレット、意見書などを分析した結果に基づいて記述してある。

対象とする中海・<sup>なかうみ</sup>宍道湖<sup>しんじ</sup>周辺<sup>ひい</sup>地域は斐伊川の下流域にあり、水害の危険にさらされてきた反面、汽水湖である中海・宍道湖の豊かな水産資源に恵まれている。宍道湖のシジミ漁は今なお全国一の漁獲をあげており、湖の淡水化が問題になった時、宍道湖漁協<sup>(2)</sup>は反対運動の中心的存在となった。また、この地域は、山陰の中心地のひとつに数えられるものの、全国的にみれば産業経済は低迷している。企業立地が進まず強い産業が育たないため公共事業への依存度が高く<sup>(3)</sup>、このことが大規模公共事業がらみの環境問題が発生する下地になっている。

中海干拓事業はこのような地域に計画された。この事業は、1954年以来「先進的農業地域を創設するとともに、周辺農家の経営合理化を図るため、中海に2,500haの大規模干拓を行い、あわせて中海・宍道湖の残水域15,000haを淡水化し、干拓地と沿岸既耕地約7,300haの農業用水を確保することを目的」（農林水産省中海干拓事務所, 1982）として進められてきた。ただ、農業を取り巻く環境の変化により、事業完了後の土地利用方針は稲作から畑作・畜産に変わり、さらに農地利用から都市的な利用を想定するまでになっている。漁業者や周辺住民などによる強力な反対運動により、1988年に淡水化は凍結され、積み残された財政的な問題と本庄工区干陸については現在なお検討が続いている。

中海干拓事業は、淡水化凍結までと本庄工区干陸が議論されている現在とで争点や登場する主体などが若干異なる。そこで、宍道湖の淡水化を中心に反対運動が盛り上がり、淡水化無期延期となる1988年までの出来事やその間に提起された諸問題を「淡水化問題」とし、その後、本庄工区干陸の是非が主に議論されている現在の状況を「本庄工区問題」、両者をあわせて「中海干拓問題」と呼ぶことにする。淡水化問題については島根大学地域分析研究会編（1982）、竹下（1989）、保母（1989）、保母・川上（1997）、浅野（1997）、本庄工区問題については浅野（1998）に主な争点や経緯がまとめられている。

淡水化問題では中海干拓事業の全般的な影響が論じられたが、特に宍道湖の淡水化が注目された。1970年代に水門など主要施設は完成したものの、淡水化後の水質悪化が懸念され、国は、関係する自治体に淡水化を試行し様子を見ながら事業を進めることを提案した。これに対し、シジミ漁に影響が出ることを恐れた宍道湖漁協が異を唱え、淡水化試行反対を決議し、半年で約3.8万人の署名を集める署名活動を行った（1981年）。これを機に松江や米子などを中心に反対運動が立ち上がり、2度の島根県への直接請求<sup>(4)</sup>や30万人署名、湖上・湖岸での抗議行動など、反対運動は拡大していった。鳥取・島根両県は淡水化試行延期を国に求めざるを得なくなり、1988年に淡水化は無期延期になった。

淡水化試行延期申し入れ後、両県は国と協定を結び、そこには淡水化を当面延期すること、本庄工区以外の干拓地を完工すること、本庄工区については判断を保留し再検討すること、事業費の償還についてプール計算であった事業費を工区区分し両県の分担を決め、本庄工区以外の償還を始めることが盛り込まれた。その後、本庄工区について、本庄工区土地利用検討委員会のネイチャーリサーチ都市構想（1990年）、本庄工区土地利用懇話会の案（1995年）、島根県の田園都市構想（1995年末）と次々土地利用案<sup>(5)</sup>が示され、1996年3月に島根県は「地元」の合意は得られたと国に対して事業再開を要請した。しかし、住民運動や米子市の反対などがあり、国は事業の本庄工区干拓の総合的な評価を行うための2年間の調査を行うことを決めた。1999年3月、調査は終了し、最終判断を下すための委員会が設置され検討が進められている。

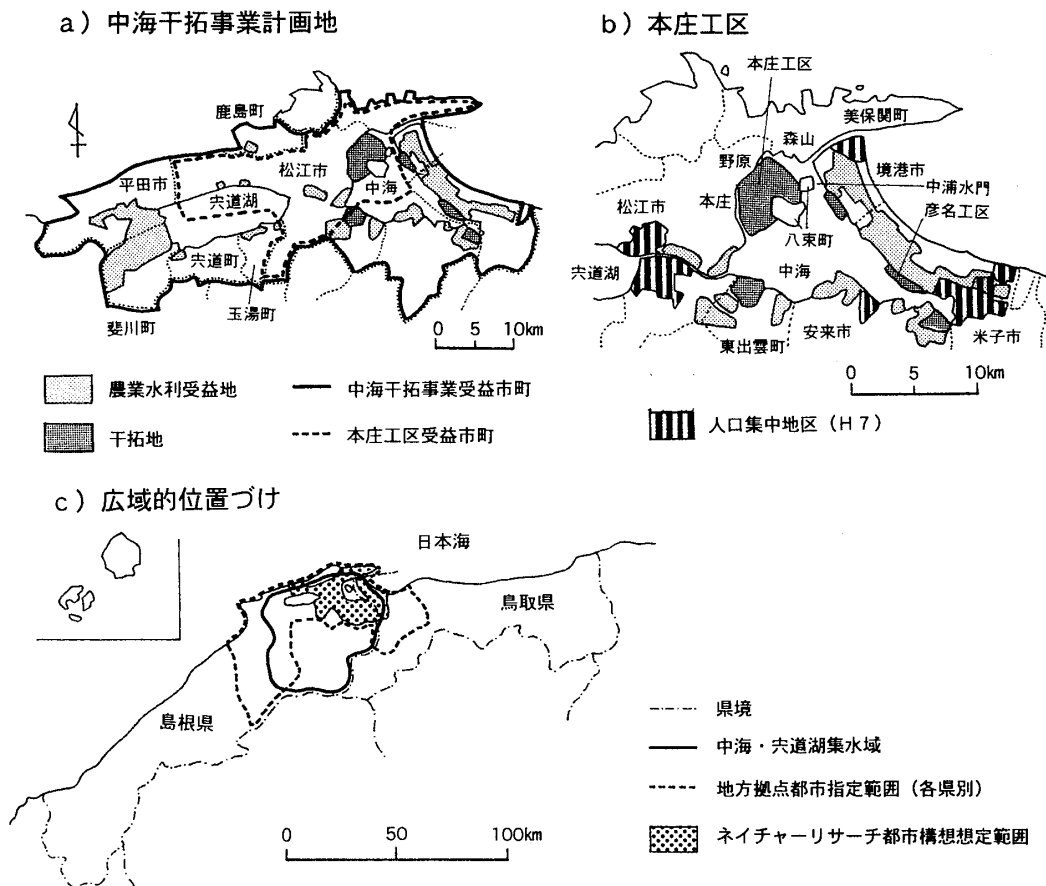
### 3. 淡水化問題における「地元」

#### 3.1. 行政的な当事者地域

中海干拓事業の受益地は図1に示した5市7町にある。中海では、本庄、揖屋、彦名、安来、<sup>ほんじょう いや ひこな やすぎ</sup>弓浜<sup>ゆみがはま</sup>の約2,500haの干拓が計画され、干拓地と弓浜半島などにある既存の農地の灌漑用水として淡水化した中海の水を使うことが計画されている。中浦水門と本庄工区を取りまく堤防により両湖と日本海は隔てられるが、これは湖内の島である八束町と松江や境港を結ぶ道路としても使われている。一方、宍道湖では干拓は行われず、斐伊川河口で淡水化した宍道湖の水を用いた大規模な土地改良を行うことが計画された。

計画上、事業の当事者は国と鳥取・島根の両県、それと受益市町である。淡水化が主な争点となった1988年までは、県が国の淡水化試行に合意するか否かの段階で事業が中断しており、県は県議会と5市7町の合意を受けて判断を下すことになっていた。「地元の合意」とは議会と市町が

図1 中海干拓問題に関わる地域



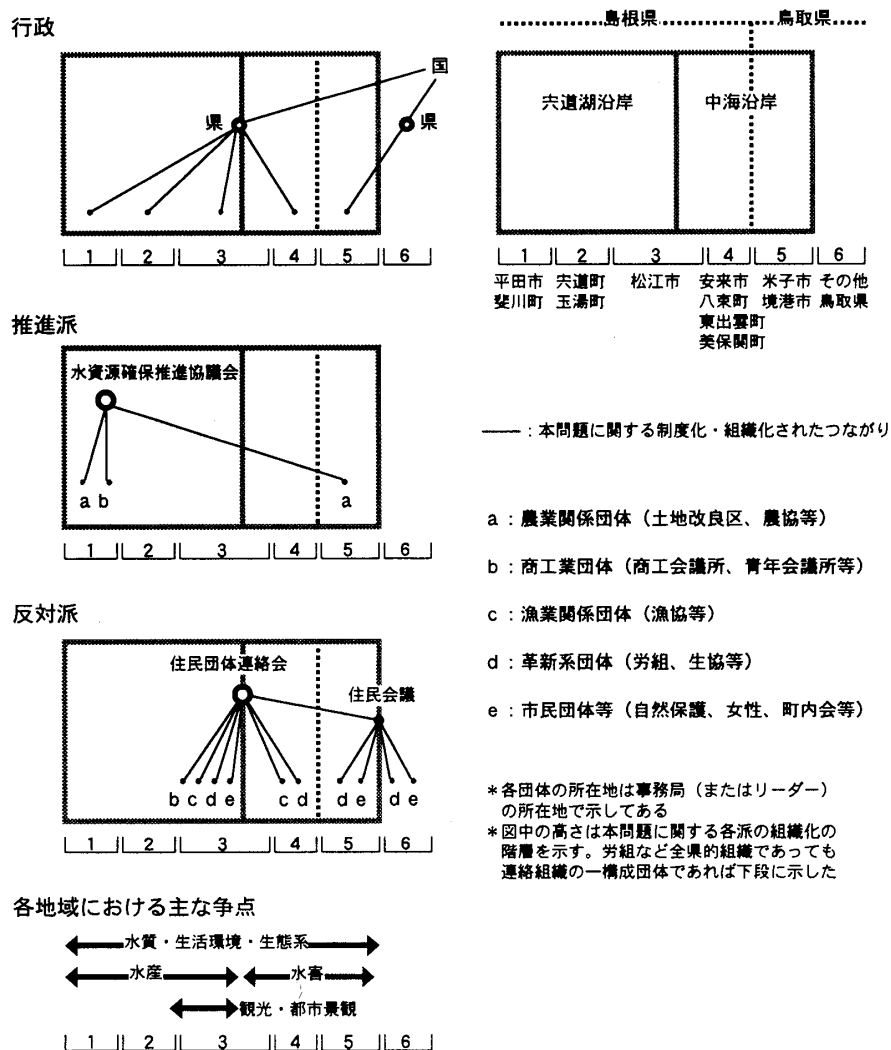
合意することであった。判断を求められた市町は受益地の有無で決まり、影響の有無という視点からは選ばれていない。ただし、この時は受益地が沿岸各地にあるため、受益市町と受苦市町とに大きなずれはなかった。

影響の程度は場所によって異なり、対応の仕方は市町ごとに差があった。水源が決まらないまま土地改良事業を始めた穴道湖西岸の平田市と斐川町は事業推進を強く求めた。同じく農業用水をこの事業に頼る中海東岸の米子市と境港市は、事業推進を求める農業団体と、水害の危険性と水質悪化を懸念する市民団体の双方からの板挟みになった。また、松江市では、主な争点が淡水化になっていたため、本庄工区の利用価値より穴道湖淡水化による悪影響、すなわちシジミ漁への影響と水都・松江の環境悪化への懸念が強く、関係市町をまとめる立場にありながら事業推進を率先して主張できなかった。温泉とシジミ漁に関わる住民が多く、事業の受益地が小さい玉湯町では他に先駆けて淡水化反対を表明した。

県のレベルでは島根県が淡水化問題の主役となった。事業の大部分が島根県側で計画されていることに加え、対象地が県の中核地域にあることが鳥取県とのスタンスの違いにつながったと考えられる。島根県は議会への直接請求など反対運動の矢面に立たされた。鳥取県は請願や陳情は寄せられるものの、直接請求や県都での大規模抗議集会などはなく、むしろ鳥取県側で矢面に立ったのは米子市であった。

なお、図2に淡水化問題をめぐって構成されている「地元」の見取り図を示す。

図2 淡水化問題をめぐる「地元」の構成



## 3.2. 反対運動の地域的展開

### 3.2.1. 主張の地域的重みづけ

反対運動が活発化する1984年には個々の団体を「ゆるやかに」束ねる「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」（以下「住民団体連絡会」）が組織され、宍道湖漁協を母体とする「宍道湖の水を守る会」（以下「水を守る会」）はその中心の一翼を担った。この他の主な団体として「中海・宍道湖の淡水化を考える会」、「中浦水門のしめ切りに反対する会」、「島根の自然を守る会」、「ふるさとの自然を守る住民会議」（以下「住民会議」）などがある。会の名称からも淡水化に反対するという主張が強いことがわかる。このことは名前だけでなく実際の活動からも読みとれる。

反対運動は「地域の多数派になる」ことを大きな課題とし、漁協や労働団体、青年会議所、宗教団体、町内会、各地の自然保護団体などを取り込んだ。そのためにさまざまな立場から関心が寄せられる淡水化に焦点を絞ったと考えられる。運動が大きくなるにつれ、宍道湖の淡水化に一層注目が集まるようになった。淡水化の争点は、漁業への影響、生態系への影響、富栄養化による生活環境の悪化と観光地・松江への影響などである。影響の認識は団体や個人によって違う

## 浅野：地域環境問題における「地元」

が、淡水化反対は共通の目的になった。

ただし結果は別にして、反対運動は事業全般への異議申し立てであり、事業の必要性や公共事業の意味を問うことを含め、考えられるさまざまな懸念を表明している。中海側が強く懸念したのは中浦水門を閉め切ることで水害の危険性が増すことだったが、水害の問題は宍道湖沿岸と中海沿岸で利害が対立する。水害を切り離して取り上げるのではなく、水門を締めてダム化することに焦点をあてることで、宍道湖の淡水化も中海沿岸の水害も同じ問題に帰着させることができた。水門を締めなければよいからである。

そもそもこの段階では中海干拓事業は一連の事業と認識されており、淡水化できなければそれを水源とする干拓事業は当然進められないと考えられた。反対運動の戦略として、事業推進の最大の弱点である水質への影響を攻めて淡水化を中止に追い込もうという意図があった。このことも淡水化反対に焦点が絞られた大きな理由のひとつである。

先に「地域の多数派になる」ことが運動の課題とされたと書いたが、これは反対運動のリーダー等が活動方針として語ったことである。この「地域」が反対運動にとっての「地元」である。しかし、その範囲は明確に示されることはない。請願や直接請求などでは名目上それぞれの県や、範囲の明示されない両湖周辺地域の住民を代表する立場をとっている。一方、争点の絞り方から判断すると、宍道湖沿岸、特に水都・松江や宍道湖の漁業者の生活圏に強い関心が寄せられている。ゴズ（ハゼ）釣りや散策など水辺に親しみ、水のあるふるさとの風景に愛着を持つ人々、あるいは湖から生活の糧を得ている人々が住んでいる地域、それが反対運動の主張する「地元」であると考えられる。

## 3.2.2. 反対運動の空間的な広がり

通常、この種の運動は構成員を居住地によって規定しないので賛同者は誰でも参加できる。そもそもこの運動は全国レベルの運動である。さらに反対運動の主張は、突き詰めれば特定の地域に限定されるものではなく、一般性のある問題提起になっている。しかし、争点の提起の仕方だけでなく、構成員の分布や連絡組織などの体系、活動の仕方や戦略などに、空間的な構造が認められ、地域が表現されている。

反対運動は複数の団体に担われ、それぞれが「住民団体連絡会」にまとまっている。構成団体は、労働組合など構成員の職業上のつながりで組織されているもの、趣味や信仰上のつながりや町内会などの地縁によるもの、別の目的で組織されていた団体などがある。構成団体が活動している地域を「地元」の範囲と考えるならば、これらの団体の事務局の多くが松江市内にあること（島根県内23団体中19団体）、「住民団体連絡会」が島根県側の団体と鳥取県側の団体に分かれて組織されていることに特徴がある。島根県の団体は直接「住民団体連絡会」に加盟しているが、鳥取県の団体は「住民会議」に統一され<sup>(6)</sup>、「住民会議」が1構成団体として加盟している。松江で行われる会合に鳥取県側から頻繁には参加しにくいことに加え、県への対応を考えると、ひとつの組織にまとまっても、実際には働きかけ先を鳥取県と島根県に分け、それぞれ行動する必要があったからである。

この運動は直接請求を戦略として取り入れた先駆けである。直接請求に関して、島根県側と鳥取県側で対照的な行動がみられた。島根県側では、この問題を全県的な問題と規定し、それを広



く認知させることに成功した。その現れとして、県に対する2度の直接請求を全県から広く署名を集めて行った。一方、鳥取県側では、中海の問題が県西部の問題という域を出られなかったため、直接請求は米子市に対して行われた。その際に全県組織である「住民会議」が米子市での直接請求署名を支援した。

この運動においては、県が交渉先として重要であり、運動を県民の運動と位置づけようとした戦略上の必要にもよるが、自らを組織する際に県という空間的範囲を重視している。市町の枠はあまり意味がなく、もともと母体が市町を単位とする組合など以外は、それとは無関係に職業や趣味、主義主張などに基づいて人が集まっている。

反対運動における「地元」は、運動を束ねる際には、範囲は漠然としているが生活空間の中に湖の存在を認める湖周辺住民であり、運動体が自らを位置づけ対外的にアピールする際には、漠然とした流域住民という表現と同時に、県民という枠組みが使われる。

#### 4. 本庄工区問題における「地元」

##### 4.1. 行政的な当事者地域

本庄工区問題では、中海干拓事業全体ではなく本庄工区（1,689ha、利用可能面積は約1,400ha）という特定の場所を、行政は議論の対象にしている。これは1988年の協定でそれまで一体的に扱われていた各工区・施設が別々に処理されることになったことによる。利子が膨らむことへの対応として当然な処置だが、事業の一体性が軽視されることになった。特に淡水化の結論を出さなかったことは、土地改良事業と漁業振興の両面で問題になっている<sup>(7)</sup>。工区別に論じられることになったため、行政上の当事者は、島根県と松江市、八束町、美保関町に限定され、これが「地元」市町になる。本庄工区の干陸が治水問題になると懸念する他の中海沿岸市町は、淡水化問題時には中海干拓事業の当事者（受益者）として県の政策判断に際し意向を問われたが、本庄工区に限定されたことで、この件の直接の当事者にならなくなった。受益地の所在だけで当事者が決まるため、事業による影響は変わらないのに政策決定における位置づけが変わってしまった。非受益市町は知事に市町の意見を聞くよう注文をつけ、米子市では市・議会とも反対の姿勢を示している。

一方、当事者とされる松江市では、本庄地区にとってはまさに地先の事業であるが、中心市街地から見れば、中海は山の向こうにある。淡水化に関して宍道湖の環境悪化が問題になった時と比べて様相が変わっている。淡水化問題では反対のオピニオンリーダーとなった松江青年会議所は淡水化と本庄工区は別であると事業推進を支持しており、観光業への懸念などから慎重な姿勢を示していた松江商工会議所も「100年宣言」の3本柱のひとつに本庄工区干陸を掲げる積極的推進派となっている。松江市では景気が後退する中で、淡水化凍結を公約にした市長から、干拓事業積極推進を表明する元神戸市助役の市長に交代し、市としての事業推進の態度を鮮明にした。

本庄工区と関連するこれとは別の「地元」の捉え方として、山陰の拠点としての中海圏という考え方があ

## 浅野：地域環境問題における「地元」

団体でなく商工団体が積極的に事業推進を主張する一因になる。本庄工区の利用構想の検討と並行して、中海地域コナベーション構想や中海・宍道湖周辺連合都市構想など中海圏域をネットワーク型の都市圏として整備し、山陰の拠点を創ろうという考え方が示される。さらに、拠点都市法の指定を県境をまたぐ中海圏域で受けようとする試みもなされた。県の壁は厚く実現しなかったが、結局二つの隣接する圏域がそれぞれ拠点都市法の指定を受け、両者（6市24町1村が対象）の間に両県協議会が設けられた。

本庄工区はこのような広域都市圏を創る上での大規模開発用地として期待される。最初の本庄工区利用案であるネイチャーリサーチ都市構想では、山陰中央地域を連携し、高次都市機能を備えた中核都市を創ることを基本的視点とし、「21世紀に向けた新しい時代における日本海の玄関口にふさわしい新たな都市を創造するとともに、日本海文化圏の核を構築し山陰地方の活性化を図る」（本庄工区土地利用検討委員会、1990:65）ことを開発テーマとした。構想検討時の対象範囲は、中海沿岸の米子市、境港市、松江市、安来市、八束町、東出雲町、美保関町であった。

行政からみた本庄工区の「地元」は、受益地のある市町村に限定する見方（県の意志決定に際し同意が必要とされる範囲）と広域的な見方（事業によって一体的な都市圏整備が目される範囲）の二つによって捉えられている。いずれも利益中心の当事者設定であり、構想・計画の中に被害を受けるなどマイナスの影響を受ける範囲という当事者設定の視点は組み込まれていない。いずれの場合も地域の基本単位は市町村である。

なお、図3に本庄工区問題をめぐって構成されている「地元」の見取り図を示す。

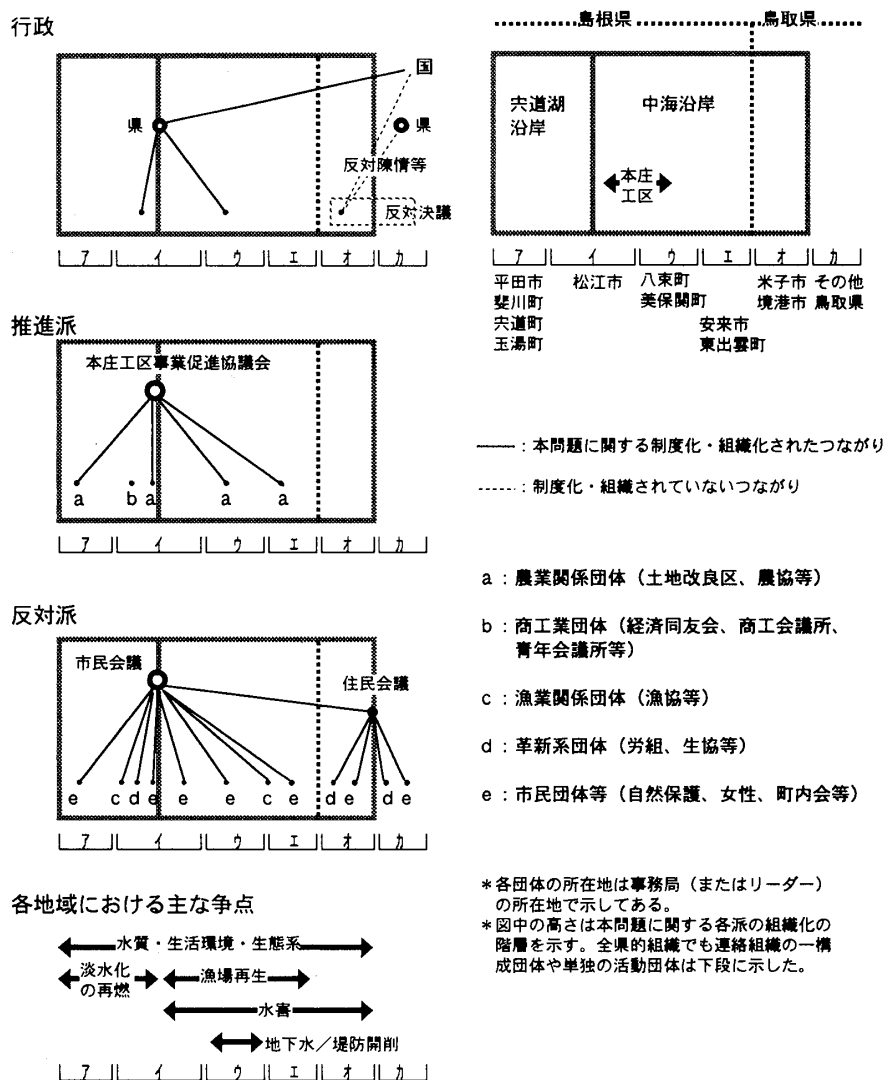
## 4.2. 反対運動の地域的展開

反対運動により淡水化は無期延期となった。大規模公共事業を止めた反対運動として、中海・宍道湖での住民運動は大いに評価されてよい。ただ、延期決定により一区切りついてしまい、より一般的な親水権の確立や公共事業のあり方、地域計画への住民参加の問題など、淡水化反対運動を通じて行っていた主張をより大きな運動につなげることには必ずしも成功しなかった。もっとも運動は淡水化延期で終わったわけではなく、財団法人汽水湖研究所の設立や、流域内における環境問題として各地に浮上してきたゴルフ場開発への対応<sup>(8)</sup>など新たな活動を展開していった。

汽水湖研究所は、汽水湖としての宍道湖・中海の生態系の理解や環境変化のチェック、漁業振興やその他の湖利用のあり方などを研究することを目的とし、行政に対抗できる地域の専門家集団となることを目指している。研究所は、湖と関わる住民と、ここに住んではいるが「よそ者」と見なされる研究者、実際に他所に住んでいる専門家としての「よそ者」をつなぐ機能を果たしている<sup>(9)</sup>。

本庄工区の利用案が示され干陸推進の動きがみられるようになると、淡水化延期後それぞれの活動をしていた住民団体は中海干拓事業に関連する活動を再開した。汽水湖研究所による「本庄工区問題を考える連続講座」が始まり（1994年11月-）、先の「住民団体連絡会」に該当する「豊かな汽水域を後世に活かす市民会議」（以下「市民会議」）が組織された（同年12月）。新たな連絡組織のもと、島根県が事業再開の要請を出すまで本庄工区干陸の賛否を問う住民投票条例の

図3 本庄工区問題をめぐる「地元」の構成



直接請求などを行い、県が態度を表明し判断の場が国に移ってからは全国規模の大規模署名運動（署名数約54万人）などを行っている。

「市民会議」は、前身の「住民団体連絡会」を踏襲し、鳥取県の団体が2段階に組織されている。鳥根県が事業再開要請の判断を下す立場にあり運動の交渉先であったこと、県民の直接請求を活動の柱にしたことなどから、歩調を合わせるところは合わせ、独自に活動するところは独自に活動している。構成団体の顔ぶれが若干変わり、中海側の活動が盛んになった。淡水化問題時に穴道湖に注目が集まったのと対照的に今回は中海が議論の中心になっている。構成団体の活動の場や関心の持ち方からみると、「地元」の範囲は特定できないものの、その重心は穴道湖から中海に移動したといえる<sup>(10)</sup>。

鳥取県側の運動は「住民会議」<sup>(11)</sup>が主導している。淡水化問題時にも米子市への直接請求など独自の活動を行ったが、中海に焦点が移り、より積極的になった。淡水化延期決定後、事業に反対するようになった米子市<sup>(12)</sup>と協調的な関係を築いている。

米子市は主旨に干渉反対を唱った水郷水都全国会議（1997年・米子市）を後援し、市長は本庄

## 浅野：地域環境問題における「地元」

工区を批判する挨拶を行った。以前の労働団体が実働部隊として動いているという印象は薄れ、会のメンバーに市議会の全会派が加盟するなど多方面から支持される運動になっている。さらに「調べよう！ みんなで中海」という自主アセスを活動に取り入れ、中海の水質や動植物、漁業などについて沿岸住民を巻き込んだ活動を行っている。また、鳥取県西部の市町村を取り込むべく干陸反対の陳情を行い、それらの多くが採択されている。その結果を国との交渉に用い、本庄工区の問題に米子・境港市を越えた鳥取県西部の市町村を当事者として位置づけようとしている。

中海漁協も本庄工区問題で重要な役割を果たしている。淡水化問題時には宍道湖漁協が注目されたが、本庄工区問題では宍道湖漁協の関わりは間接的で<sup>(13)</sup>、むしろ中海の漁業者がより直接的な立場にある。そして実際に署名集めの先頭に立つなど積極的に活動している。本庄工区問題で反対運動は、中海の漁場としての復活を大きなテーマのひとつに掲げており、中海漁協組合員をはじめとする中海の漁業者はこれからの中海漁業の担い手になると位置づけられる。本庄工区問題は、名目的には農業の問題だが、産業振興という観点に限れば、実際の争点は本庄工区に都市的な利用を想定するか、湖の環境を守り漁場として復活するかにあるといえる。

さらに、中海に面する松江市本庄地区、八束町、美保関町の住民の運動への参加も新たな動きである。本庄地区では、汽水湖研究所が中海を知る試みのひとつとして魚の観察会を企画し、それに協力した地区住民が中心になり「本庄地区中海の自然を守る会」が組織された。署名集めや各地の団体との交流、政党などの視察への協力などを行っている。淡水化の時は署名に協力する程度で主体的な参加はしていなかったが、本庄工区の問題になり自分たちの問題と考える人が現れるようになった。地区住民にとって、中海は子供の頃から慣れ親しんだ景観であると同時に漁場でもある<sup>(14)</sup>。また、堤防によって背後の山から流れる川の流出が制限され洪水への懸念が生じるとともに、干陸による地下水位の低下が井戸水に影響するのではないかと考えられている。

松江市では全市的な観点から本庄工区の問題が語られるが、本庄地区には事業の情報は限られた形でしか入ってこない。現地では次のような声が聞かれる。

「20年以上前に堤防建設に関する交渉がなされたことがあったが、その時には決着がつかずそのままになっている。そもそもその時に話を聞いた人の多くは代替わりしており、今の人は話を聞いていない。市議・県議につながる地区の役員が支持することで地区全体が合意したことにされている。本庄工区の将来像についても、このままでは沈滞してしまう、学校も統合されてしまうと危機感は煽られるものの、具体策はなく、大学が移転するらしいとか、遊園地がつくられる、ビルが建つなどの噂が流れている。しかし、計画上は農地であり、さらに松江市長は干陸地を産業廃棄物で埋め立ててはどうかと提案している」。

産廃発言は本庄工区問題で反対運動が再決起するきっかけになった。「地元」市長の提案は最近の他地域の動向を考えれば、およそ「地元」らしからぬ発言といえなくもない。事業推進派は「反対派は新住民と外部の人間である」とアピールする。例えば、松江商工会議所会頭は「地域外や新しい住民からの声もあるが、長年この地域に住んでいる住民の声に耳を傾け、干陸を進めてほしい」と発言している（山陰中央新報、1995年9月12日）。

八束町では、新聞への投書がきっかけで反対運動の組織「八束の自然を守る会」が生まれた。それまでも漁業会が署名集めなどの活動を行っていたが、かつて補償を受けている漁業会主導の活動にはついていけないと考える住民もあり、漁業会とは別の立場から始めた活動に八束町民の支持が集まった。「市民会議」の活動に協力して署名集めなどを行ったほか、八束町独自の署名集めを行い、町の有権者の8割を越す署名とともに本庄工区干陸に反対する陳情を町に行い、それが無視されると「地下水保全条例」の制定を町に対して直接請求した。町民は、事業により、微妙なバランスの上に成り立っている地下水系が乱れ、地下水が塩水になってしまうことを懸念している。しかし、町長が住民は問題をよくわかっていないという見解を示し、署名や直接請求は簡単に否決されてしまった。この他にも美保関町森山地区の町内会や東出雲町の団体など、淡水化問題時には運動に関わりを持たなかった人たちが、本庄工区問題では運動に参加するようになっていく。

以上のように、地区によって問題の認識の仕方や運動に参加する動機、活動の仕方がさまざまであり、諸団体は「市民会議」を介して連携し、ひとつの反対運動が構成されている。そして、全体として反対運動を担っている人々の集団としての「地元」の核が形成される。反対運動の唱える「地元」は活動に直接参加している人たちだけからなるのではなく、その支持層も含めて考えられており、その生活圏域が「地元」の範囲ということになる。

反対運動ではさまざまな「地元」概念が使われている。全国から署名を集め、国に陳情する際は両県が「地元」となる<sup>(15)</sup>。鳥取側では県西部の市町村を「地元」市町村と位置づけようとしている。一方、事業の諸問題をアピールする場合は、本庄地区の洪水や漁業の問題なら本庄地区住民、八束町の地下水問題なら八束町住民、中海漁業の話なら沿岸の漁業者など、懸案事項に応じた当事者を設定し、それぞれが「地元」住民になる。島根大学の何人かの研究者は、運動のオピニオンリーダーとして、情報提供者として重要な役割を果たしているが、実際に長年の住民であっても「地元」住民と見られることはあまりなく、より一般的・客観的な立場に立つ存在と認識される。「地元」の概念は、自らの立場を正当化し、運動上、有効な主張ができるかどうかにより、適宜戦略的に用いられている。

## 5. 結論

環境の改変が環境問題になるのは、問題化する主体が存在するからであり、そのひとつとして住民運動の役割は大きい。開発事業では特定の場所の意味づけや利用法が問題になる。その場所と住民の関わり方は多様で利害関係も複雑に絡み合う。なお、ここでの利害は経済的なことに限定されない。大規模な事業であれば関係する範囲も広くなり、利害対立は社会的な問題にもなる。それは単にローカルな問題にとどまらず、より一般的な意味を持ちうる。ただ根底には対象と何らかの関わりを持つ住民の視点がある。そして個別の環境問題には地域性が必然的に反映され、その解決には、機械的な対応が可能だとしてもそうすべきでなく、地域性への配慮が不可欠であろう。

しかし、配慮すべき地域をどう把握するかは難しい。空間的な線引きは、恣意的ではあるが、

## 浅野：地域環境問題における「地元」

現実には単純に処理できるためによく行われる。計画立案や政策決定における当事者認定の甘さや当事者軽視の姿勢は、環境問題の本質とは次元は異なるが、問題が立ち上がるきっかけになる。それにもかかわらず当事者地域を線引きすることの是非や地域計画手法としての線引きの仕方はあまり議論されない。

本稿では、それへの問題提起を意識しつつ、地域環境問題の当事者としての「地元」が空間的にどのような広がりを持つものとして意識されているかを示した。行政は、当事者の範囲（＝「地元」）を、県や市町村を単位として、事業のマイナスの影響を受けるかどうかでなく、事業の計画地があるかどうかで定める。しかも、それは事業や計画を進める上での都合に応じて使い分けられる。受苦圏にあつて受益対象からはずれる市町村は、県や国に陳情したり、間接的ではあるが反対意見を表明したりと「外」から事業に圧力をかけることになる。一方の反対運動は、「地域の多数派になる」ことをテーマにしており地域（＝「地元」）の意識は強い。ただし、枠をはめるのは運動にプラスとならないため、「地元」の範囲を設定することはない。「地元」は曖昧であるからこそ幅広い支持を集められる。「地元」はひとつでなく、県への直接請求では県域を、湖との関わりをアピールする場合には湖の利用者を想起させる地区を意識するなど、主張する内容や目的、期待する効果を勘案して使い分けている。「地元」という言葉は、開発がらみの環境問題において、事業推進派・反対派の双方にとって戦略的な資源となる。反対派の数が少なければ推進派が反対派の存在を否定するために使い、反対派が多くて住民の支持を集めるようになれば反対派が推進派の不実を非難するために使うことになる。

「よそ者」論は、人と環境の関わり合いを考え、環境問題における環境理念について考察を深める有意義な視点である。「よそ者」の対概念として「地元」を捉え、「よそ者」の普遍的な視点と「地元」の地域的な視点の相互作用の中から生まれる新しい環境観を基に環境問題にアプローチするものとも理解できる。これは計画論としても環境に対する評価基準をどう定めるかという方向に展開できる。価値観の定まらない計画が取り返しのつかないことを招く危険性を考えれば、その試みは重要である。

これとは別に計画論として「地元／よそ者」の関係を考える場合、「地元」が具体的に何を指すのかに注目し、当事者をどのように計画立案過程に参画させるのかという、方法論としての「地元」論もありうる。それは機能的な「地元／よそ者」論というよりは、技術的問題を含む空間的な視点からの「地元／よそ者」論でもある。地域開発がらみの環境問題が各地で問題になり、今後もいろいろな問題が起こることが予想される現状では、合意形成のあり方を考える方法論としての「地元」論についての議論が必要である。

## 注

- (1) 島根大学研究者の運動への参画や、汽水湖研究所の「本庄工区問題を考える連続講座」、「美しい中海を守る住民会議」の「調べよう！ みんなで中海」などは、「切れてしまった」関係に気づこう、つなごうという試みとして、まさに「よそ者」の存在が大きな役割を果たしている事例である。筆者は、「地元／よそ者」論をメタ・レベルの環境運動と環境理念の評価の普遍的な枠組みと限定して捉える（鬼頭, 1998:54）のみでなく、計画論まで視野に入れた議論として検討できないかと考えている。ただ、本

稿ではその前段階として「地元」の空間的な使われ方について論じる。

- (2) 宍道湖の漁協は宍道湖漁協ひとつで、組合員数は淡水化が凍結された1988年で1,358人、1996年でも1,340人と安定している。シジミ漁による収入がその大きな要因である。一方、中海では最大の中海漁協他、複数の漁協がある。宍道湖と比べ沿岸の開発が進み水質が悪化したこと、中海干拓事業に際し漁業権を放棄し毎年更新の許可漁業が行われるにすぎないことなどから漁獲量は大きく減少し、漁業者は減っている。
- (3) 県内総生産は、全国で島根県が46位、鳥取県が47位（1994年）である。島根県は県民総支出に占める公的投資の割合が17.3%で全国1位（1994年度）で、生産額や就業人口に占める建設業の割合も全国上位にランクされる。
- (4) 富栄養化防止条例（1985年、署名数26,728人、否決）と景観保全条例（1987年、135,408人、否決）である。2年間で署名数が大きく増えており、県民の関心が急に高まったことがわかる。名称が事業とは直接関係なく見えるが、いずれも宍道湖を汽水湖と規定することを求めており、採択すなわち淡水化中止を意味する。この他、米子市では住民投票条例が直接請求された（1988年、44,951人、可決）。
- (5) 事業推進を求める県や経済界は、中海圏域を山陰の中核的な都市圏として発展させるための種地として本庄工区を活用したいとの姿勢を強く示している（浅野, 1998）。
- (6) 13団体よりなり、うち8団体が米子市内に事務局をおく。
- (7) 新しい農地には「暫定」水源以外に水源がなく、漁業については淡水域漁業なのか汽水域漁業なのかの方向が明確にできない。
- (8) 住民団体連絡会は「ふるさとを守るゴルフ場問題島根連絡会」を設立し、流域の環境を守るとの観点からゴルフ場問題に積極的に関与した。淡水化問題を通じて構築された全県のネットワークがその基礎にある。
- (9) 研究所は、共同研究や情報交換の場として、国内外の研究者をつなぐ窓口のひとつである。公開講座を継続して行い、市民向けの情報提供や活動のネットワーク化に資している。特に、研究所関係者と宍道湖漁協は淡水化問題以来のつきあいがあり、漁協の運動に必要なデータや資料を提供したり、環境や湖利用の考え方などを示唆している。逆に、漁協が財政面や水産関係調査に協力して、研究所を支えている面もある。
- (10) 淡水化問題時には「一斉清掃をやらうと呼びかけた場合、松江では一般の市民が出てくるが、安来では一般市民はおろか会の人間も出てこない」「松江では宍道湖を守ろう！ の合い言葉で人が集まるが、安来では自然保護の意義から考えていかないと人が動かない」という発言が聞かれるような状況もあった（1988年に行った中海側の運動のリーダーからの聞き取り）。
- (11) 淡水化問題時には「ふるさとの自然を守る住民会議」であったが本庄工区問題時には「美しい中海を守る住民会議」に名称を変更した。
- (12) 米子市は、淡水化問題時には農業団体からの淡水化推進の強い要望との板挟みになり、明確な態度を示さなかった。しかし延期決定後、住民団体から出されていた住民投票条例制定の直接請求を可決し「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」を制定した。さらに干拓地のひとつである彦名工区を事業途中で買い取り、湿地環境を保全し米子水鳥公園を開設するなど、中海の環境保全の姿勢を強めている。
- (13) 宍道湖漁協は中海の荒廃は宍道湖に影響する、また本庄工区が干陸されると結局水源が必要になり淡水化も復活しようという観点から活動に関わっている。
- (14) 「専業漁師は3人に減ってしまったが、魚がとれるなら漁業をやってもよいという人はおり、漁を辞めても船は残してある。堤防で囲まれてから採れなくなったアカガイとアサリが採れるようになればという期待がある。ただ、反対運動で漁業振興が強く打ち出されているが、あまり漁業を強調されると自

浅野：地域環境問題における「地元」

分のために運動していると思われがちで地区ではかえってやりにくい。むしろふるさとの景観を守ることの方が、地区住民皆の問題になる」と本庄地区の団体のリーダーは述べている。

(15) 署名の集計の仕方にしても県内と県外に分けられている。ちなみに県内約28万、県外約26万人だった(1996年8月)。淡水化問題時には市町村別に集計されていた。

## 文献

浅野敏久, 1990, 「霞ヶ浦をめぐる住民運動に関する考察—都市化と環境保全運動」『地理学評論』63:237-254.

浅野敏久, 1997, 「環境保全運動の展開過程における地域性—中海・宍道湖の干拓・淡水化反対運動を事例として」『地理科学』52:1-22.

浅野敏久, 1998, 「中海干拓事業本庄工区の土地利用案の変遷—日本の地域開発計画の問題点」『地理科学』53:261-282.

船橋晴俊, 1995, 「環境問題への社会学的視座—『社会的ジレンマ論』と『社会制御システム論』」『環境社会学研究』1:5-20.

船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美, 1985, 『新幹線公害—高速文明の社会問題』有斐閣.

保母武彦, 1989, 『よみがえれ湖』同時代社.

保母武彦・川上誠一, 1997, 『新版宍道湖物語』藤原書店.

本庄工区土地利用検討委員会, 1990, 『本庄工区土地利用懇話会報告書』本庄工区土地利用検討委員会.

鬼頭秀一, 1996, 『自然保護を問いなおす—環境倫理とネットワーク』筑摩書房.

鬼頭秀一, 1998, 「環境運動／環境理念研究における『よそ者』論の射程—諫早湾と奄美大島の『自然の権利』訴訟の事例を中心に」『環境社会学研究』4:44-59.

農林水産省中海干拓事務所, 1982, 「中海干拓事業計画概要」パンフレット.

島根大学地域分析研究会編, 1982, 『飢餓の入海—中海とその干拓淡水化をめぐる』たたら書房.

竹下幹夫, 1989, 『中海宍道湖淡水化反対—ある運動の軌跡』汽水湖研究会.

(あさの・としひさ)

1999年3月1日受理、1999年5月28日掲載決定



**SPHERES OF “The Local” (JIMOTO) :  
THE AREA CONCERNED WITH  
LOCAL ENVIRONMENTAL PROBLEMS THROUGH  
THE CASE OF THE LAND RECLAMATION PROJECT OF  
LAKE NAKAUMI, SAN’IN REGION, WESTERN JAPAN**

ASANO Toshihisa

Faculty of Integrated Arts and Sciences

HIROSHIMA UNIVERSITY

1-7-1 Kagamiyama, Higashi-hiroshima, Hiroshima, 739-8521, JAPAN

In Japanese, we sometimes use the words “jimoto” and “yosomono” in relation to regional development problems. “Jimoto” means local residents or the area where they live. The term is frequently used as grounds for justifying a party’s concern with regional development problems. In contrast, the term “yosomono” refers to an outsider participating in a local environmental movement, sometimes with a stigmatizing connotation.

This paper considers the strategic use of the term “local resident” (jimoto) by both government and protestors through a case study of a land reclamation project in Lake Nakaumi and the environmental movement opposing it. National and local governments define “local residents” as those living within the administrative district where a project is situated, not as all those affected by the project.

The environmental movement uses the term “local resident” more diffusely, according to strategy. For example, opponents of the Nakaumi Lake project asserted that they represented the residents of Tottori or Shimane Prefectures (areas much larger than an administrative district) when they demanded the application of prefectural ordinances or submitted petitions to the national government. But when they regarded the immediate pollution effects of the project, they used the term “local resident” to refer to those living in the immediate area of the project (an area smaller than an administrative district).

Accordingly, I conclude that the concept of “local resident” (jimoto) is defined and used as a strategic resource for both supporters and opponents in order to justify their position. The variability of definition of jimoto may be an obstacle to achieving

regional consensus and should be considered by planners when defining the area of a regional development project.

*Keywords and phrases: Lake Nakaumi, Lake Shinji, public enterprise, environmental movement, regional character*

(Received March 1, 1999; Accepted May 28, 1999)